



Balance del Proyecto

PROGRAMA MUNICIPAL DE PROMOCIÓN DE DERECHOS Y PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE TRABAJAN

Julio 2008

Cesip
CENTRO
DE ESTUDIOS
SOCIALES Y
PUBLICACIONES

 **GENÈVE
TIERS-MONDE**

Cesip

CENTRO
DE ESTUDIOS
SOCIALES Y
PUBLICACIONES

Balance del Proyecto

**PROGRAMA MUNICIPAL DE PROMOCIÓN DE
DERECHOS Y PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS
Y ADOLESCENTES QUE TRABAJAN**

Julio 2008

© **Cesip** - Centro de Estudios Sociales y Publicaciones

Coronel Zegarra 722 - Jesús Maria - Lima - Peru

Telf. 471- 3410

E-mail: postmast@cesip.org.pe

Hecho el depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°

Directora General:

Ana Vasquez Gardini

*Responsable del Programa Promoción y Protección de Derechos de Niños,
Niñas y Adolescentes:*

Isaac Ruiz Sánchez

*Responsable del Proyecto Programa Municipal de Promoción de Derechos
y Protección de Niños, Niñas y Adolescentes que Trabajan:*

Ana María Miranda Prieto

Equipo Técnico:

Flor Vargas Silva

Blanca Contreras Paredes

Versión final:

Javier Díaz-Albertini

Diseño y e Impresión:

Raúl Peña S.A.C.

Deposito Legal:

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° - 2009-04982

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de:



■ Índice

INTRODUCCIÓN	5
I. LA SITUACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE	7
II. ANTECEDENTES	13
III. BALANCE DEL PROGRAMA	17
3.1 La sensibilización inicial	17
3.2 La Etapa del Diagnóstico	21
3.3 Difusión del Diagnóstico:	
Promoviendo la articulación interna y externa	24
3.4 El Planeamiento y Ejecución del Programa	26
IV. PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS	29
4.1 Características de participación de DEMUNAS y otras unidades municipales	30
4.2 La relación con las instituciones públicas rectoras en la ejecución del programa	34
4.3 Los espacios de interrelación a nivel local	36
4.4 Validación de los modelos de atención de derechos en educación, salud, recreación, participación	40

■ Introducción

El presente documento desarrolla el balance del proyecto “Programa Municipal de Promoción de Derechos y Protección de Niños, Niñas y Adolescentes que Trabajan” implementado conjuntamente por CESIP y los municipios de El Cercado, Comas, Santa Anita, Villa María del Triunfo en Lima Metropolitana y Ventanilla en el Callao. El Programa tenía como finalidad institucionalizar -al interior de cada municipalidad- los mecanismos e instancias que permitieran impulsar iniciativas de protección y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes que trabajan en el ámbito local.

La finalidad del balance es compartir -con funcionarios y operadores municipales- una experiencia realizada durante cuatro años (2004-2008) de promoción de derechos y de reducción/erradicación de trabajo infantil y de supervisión del trabajo adolescente. En este documento veremos -paso a paso- como se fue desarrollando el proceso y los principales logros y limitaciones encontrados en el camino. En términos generales, veremos que han sido esfuerzos que han dado importantes resultados, siendo el más significativo el haber coadyuvado a que los gobiernos locales asuman cada vez más su papel de promotor de derechos. No entraremos en detalles sobre el trabajo realizado en cada distrito, porque no es una evaluación. En el documento, en cambio, buscaremos reconstruir la lógica vivida para levantar las principales lecciones aprendidas. En el marco del balance buscaremos ordenar, apreciar y reflexionar acerca de las principales etapas y prácticas, pero sin entrar en el detalle acerca de contenidos específicos, como podrían ser el diseño de los diagnósticos, los contenidos de los talleres y cursos, las metodologías seguidas en las campañas, entre otros.

Para realizar este balance se ha utilizado una metodología cualitativa sobre la base del ordenamiento y análisis de:

- Los principales documentos producidos en el período, entre los cuales se encuentran las evaluaciones internas anuales (2005-2007); la evaluación externa del 2006; los planes piloto desarrollados en cada una de las 5 municipalidades; los informes de avances de las 5 municipalidades al finalizar el año; diversos materiales utilizados durante el proceso (trípticos, boletines, afiches, periódicos murales, etc.).
- Entrevistas a las funcionarias y operadores de MIMDES y de los 5 municipios participantes.
- Talleres con el equipo CESIP.

El balance está organizado siguiendo la “hoja de ruta” estratégica que se utilizó para construir y asegurar las voluntades, capacidades, sinergias y recursos necesarios para coadyuvar a que los gobiernos locales se conviertan en promotores y garantes de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNAs) que trabajan. Antes de examinar esta ruta y los resultados obtenidos, presentaremos una breve reseña del problema del trabajo infantil en el Perú y

la importancia del papel del Municipio en la promoción y protección de los derechos de los NNAs trabajadores. También examinaremos cómo fue diseñado el Programa, sus principales objetivos y estrategias.

Con esta breve presentación, tenemos los elementos básicos para iniciar el balance del Programa siguiendo la mencionada “hoja de ruta”, la cual incluyó los siguientes pasos:

1. La sensibilización inicial: Como se encaró el reto de “visibilizar” el problema ante las principales autoridades y funcionarios y así lograr los primeros compromisos.
2. El diagnóstico: La importancia que tuvo recolectar información sobre los NNAs para dimensionar el problema y como también resultó ser un ejercicio que acercó a la municipalidad y a ciudadanos/ciudadanas a una realidad muchas veces oculta.
3. La difusión del diagnóstico y la articulación al interior del municipio: La importancia que tuvo la generación de espacios compartidos dentro del municipio y con representantes de la sociedad para discutir la información aportada por el diagnóstico y concitar interés, compromiso y recursos. La elaboración del Programa de Promoción de Derechos y los planes operativos anuales. La importancia del proceso de planeamiento en materializar las voluntades y preocupaciones que surgen del diagnóstico.
4. La ejecución: Cómo se diseñaron las estrategias y la validez de los modelos de atención generados para promover y proteger derechos.

La experiencia ha permitido, además, levantar importantes lecciones aprendidas que deben ser consideradas al ejecutar programas similares en el futuro. En la última parte de este documento analizamos las principales lecciones que giran alrededor de los siguientes asuntos:

1. La importancia de las DEMUNAs como entes ejecutores de los Programas de Promoción de Derechos debido a su experticia y dedicación a la problemática de los niños, niñas y adolescentes del distrito.
2. La importancia de la estrecha interrelación entre los órganos rectores nacionales (en este caso, específicamente el MIMDES) y los gobiernos locales para reforzar el significado e impacto de la normativa y los reglamentos.
3. La importancia de los espacios de interrelación a nivel local –por ejemplo, la Mesa de Infancia de Lima Metropolitana– como mecanismo para construir sinergia alrededor de planes y estrategias compartidas.
4. El diseño de los modelos de atención de los NNAs que trabajan y cómo facilitan la búsqueda y palanqueo de recursos.

El balance tiene como finalidad rescatar y difundir experiencias que han tenido comprobado efecto en las condiciones de vida de centenares de NNAs en los distritos participantes. Se busca así que experiencias parecidas puedan beneficiarse de nuestra reflexión, rescatar los asuntos positivos y efectivos; aprender de nuestros errores e impulsar un nuevo camino hacia un desarrollo en el cual los niños, las niñas y los adolescentes ejercen sus derechos.

I.

La situación del trabajo infantil y adolescente

En pleno siglo XXI, uno de cada tres niños, niñas o adolescentes trabaja en el Perú. Suman algo más de 2 millones –entre la edad de 6 y 17 años- que ven afectadas sus posibilidades de desarrollo por el efecto negativo que tiene la actividad laboral en su desempeño educativo, en su estado de salud, y en las oportunidades de recreación, entre otros aspectos que son cruciales para sus procesos de formación. Más de la mitad de esta población tiene menos de 14 años, edad mínima permitida para trabajar. Este trabajo no sólo compromete la calidad de vida de esta joven población, sino también significa un obstáculo formidable al desarrollo del conjunto de nuestra nación porque compromete una parte significativa de los recursos humanos del futuro.

Según estimaciones de la OIT y el INEI, en la zona urbana, las actividades en que se involucran los niños y niñas son diversas y riesgosas, entre ellas tenemos: el trabajo en negocios familiares (43%), el trabajo doméstico (10%), la venta ambulatoria en calles y mercados (7%), la elaboración de productos para la venta y otras actividades como la carga de bultos, la producción de ladrillos y adobes (7%). La agricultura y ganadería es otra actividad significativa (33%) y se desarrolla en las zonas periurbanas

En el caso de los adolescentes de zonas urbanas, se visualiza una mayor diversidad de actividades. Las principales, están relacionadas a la venta de productos en lugares kioscos y mercados (19%), el trabajo doméstico (15%), el trabajo en panaderías, mecánicas, la producción de adobes y ladrillos (11%) y la venta ambulatoria (7%). Otras actividades que desempeñan los adolescentes son las de cocinero o mozo (3.5%), cobradores de combi y bus (1.6%) y otras.

La situación de pobreza y extrema pobreza es la principal causa detrás de la temprana incorporación al trabajo. Como bien indica Fuertes (2008) estamos ante una estrategia de la economía del centavo, en la cual "... lo pequeño resulta relativo, el trabajo infantil se percibe importante porque suma con los aportes de otros miembros del hogar, también pequeños, pero cruciales para la supervivencia del grupo" (p.56). Sin embargo, hay otros factores que también tienen peso gravitante en la decisión final de provocar el trabajo infantil o adolescente:

- La justificación cultural, en muchos casos proveniente de la labor agrícola dentro de una economía familiar, que considera al trabajo como positivo al forjar carácter, responsabilidad y capacitar para la vida como adulto.
- La pérdida de esperanza en la educación como vehículo de movilidad social, producto de la disminución en la calidad de la misma y los altos niveles de subempleo y desempleo.
- Formas de retribución del trabajo –como al destajo- que incentivan la incorporación del mayor número posible de miembros de la familia para lograr ingresos de supervivencia.
- La falta de control y supervisión de las autoridades competentes, a pesar de existir un cuerpo de normas que reconocen los derechos de los niños y prohíben o regulan su trabajo.
- Empleadores inescrupulosos que se aprovechan de la menor remuneración que están dispuestos a recibir los niños, niñas y adolescentes.
- La gran presión hacia el consumismo juvenil, lo cual impulsa a muchos adolescentes a conseguir recursos para ser parte de la moda.

Es un hecho indudable que la actividad laboral tiene variados efectos negativos en las vidas de los niños, niñas y adolescentes. Estos efectos pueden contemplar y medirse mejor bajo un enfoque de derechos. Es decir, analizar cómo el trabajo vulnera una serie de derechos considerados esenciales para el desarrollo humano, especialmente en los primeros años de la vida:

- Según la Encuesta Nacional de Hogares del 2001, el 21.1% de los niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años combina los estudios con el trabajo y el 5.4% está fuera del sistema escolar, a causa de esta actividad. La asistencia irregular a clases es una de las causas del bajo rendimiento, la repetición y el abandono escolar. Bajo este panorama, la situación del niño, niña y adolescente se complica al verse comprometido su futuro, pues no tendrá las mismas oportunidades de desarrollo que un niño que no trabajó y

al llegar a ser adulto no tendrá las mismas oportunidades laborales. Estudios recientes muestran como cada año de estudio contribuye a generar de 5 a 10% más ingresos en la edad adulta. A continuación presentamos un cuadro comparativo de la asistencia escolar entre adolescentes que trabajan y no trabajan.

Edades	Condición laboral	Asiste	No asiste
14 años	No trabaja	96.4%	3.6%
	Trabaja	76.4%	23.6%
15 a 17 años	No trabaja	83.9%	16.1%
	Trabaja	54.3%	45.7%
Total	No trabaja	87.5%	12.5%
	Trabaja	59.2%	40.8%

INEI – Encuesta Nacional de Hogares, IV Trimestre, 2001

- La recreación es un derecho de los niños, niñas y adolescentes, que contribuye a su socialización y el desarrollo de habilidades personales y sociales. El juego es una actividad donde el niño desarrolla su imaginación y creatividad y aprende de manera lúdica a consensuar reglas y resolver conflictos. El trabajo infantil no sólo resta al niño el tiempo que debe dedicar a la escuela, sino que representa el recorte de tiempo para el sano esparcimiento.
- La inserción temprana al niño al trabajo los expone a riesgos diversos de salud física y mental. Muchos niños, niñas y adolescentes que trabajan manifiestan signos de ansiedad y depresión al tener que asumir responsabilidades y labores de mayor exigencia que su capacidad le permite. Asimismo, hay labores que ocurren en recintos privados, sin la supervisión de los padres o autoridades y ponen en peligro la integridad física o sexual de los jóvenes trabajadores (por ejemplo, el empleo doméstico).

Los niños, las niñas y los adolescentes conforman una población que debería estar bajo el cuidado y protección de los adultos integrantes de sus familias, de los barrios en los que residen, de los colegios a los que asisten y de las comunidades políticas (locales, regionales y nacionales) a las que pertenecen. La promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes son obligaciones del conjunto de los adultos en la sociedad, los cuales conforman una suerte de red protectora que cubre todos los espacios por donde transitan (hogar, escuela, calle). Paradójicamente, a pesar de la obligación moral y legal de cumplir este rol protector, son los mismos adultos los que los impulsan a trabajar o, en todo caso, permiten que ocurra u observan pasivamente cómo sus derechos son vulnerados.

Los municipios deberían ser una parte esencial de esta red protectora de la niñez y adolescencia. Esto en función a su cercanía al ciudadano, la ciudadana y su familia; a sus atribuciones con respecto al desarrollo local; y a sus obligaciones tal cual se contempla en la normativa nacional:

- La Constitución Política del Perú, en el artículo 17 del Capítulo II (De los derechos sociales y económicos) consagra la obligatoriedad de la educación en los niveles inicial, primaria y secundaria. Asimismo, el artículo 23 establece que: “El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan...”.
- Ley 27337, Código del Niño y del Adolescente (Libro Segundo, Capítulo IV- Del régimen para el adolescente que trabaja) establece en su artículo 52 que las Municipalidades, (entre otras instancias) en forma coordinada y complementaria al ente rector (MIMDES), son responsables de dar protección al adolescente trabajador. Asimismo, en su artículo 55, inciso b) señala que las municipalidades distritales o provinciales son las encargadas de autorizar el trabajo que realicen los adolescentes por cuenta propia o independiente dentro de su jurisdicción. En los artículos siguientes estipula que las Municipalidades deberán llevar un registro especial, y puntualiza los requisitos para otorgar dicha autorización. Los artículos 71 y 72 establecen la creación de programas municipales de capacitación, orientación vocacional y empleo destinados a esta población.
- El país vive actualmente un proceso de descentralización, el cual deberá significar la extensión del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente (SNAINA), instituido por el Código de los Niños y Adolescentes (CNA) que señala al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) como su ente rector. El SNAINA debe dictar las políticas a nivel nacional y coordinar los planes, programas y acciones de las instituciones públicas y privadas dirigidas a la niñez y adolescencia, con los gobiernos locales y regionales. Los municipios deben constituir y coordinar una instancia local similar. En ese sentido, algunas municipalidades han promovido diversas experiencias, como la formación de Comités Multisectoriales de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (COMUDENAS), Comités de Gestión por la Infancia y Adolescencia, y otras similares. Recientemente, el MIMDES ha propuesto que estas instancias se encarguen complementariamente de la ejecución y monitoreo del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2002 – 2010 en sus respectivas localidades. Una de las metas del Plan es la reducción del trabajo infantil, la eliminación de sus peores formas, y la protección de la adolescencia que trabaja.

- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en el Artículo 73 puntualiza las materias de competencia municipal (incluyendo la administración, organización y ejecución de servicios sociales locales) y el Artículo 84 especifica lo que se debe lograr en cada uno de ellos: (a) los programas locales de lucha contra la pobreza y desarrollo social; (b) los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo; (c) difundir y promover los derechos del niño, adolescente y el adulto mayor.

A pesar de estas normas específicas, la realidad indica que este problema no está en las agendas de los gobiernos locales. Pese a lo dispuesto por normas importantes como el Código del Niño y el Adolescente, los niños, niñas y adolescentes que trabajan no gozan de medidas de protección especial, y los adolescentes varones y mujeres en edad legal de trabajar (de 14 años en adelante) no cuentan con la debida autorización municipal. Si bien muy pocas municipalidades han establecido políticas de infancia, la mayoría sí tiene operativo el servicio de Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (DEMUNA), instancia destinada a atender la problemática de la infancia y la adolescencia en sus jurisdicciones. Como veremos más adelante, esta instancia resultará esencial en los programas municipales.

II.

Antecedentes

El proyecto que dio origen a los Programas Municipales comenzó a ejecutarse en junio del 2004 con el apoyo de Genève Tiers-Monde (GTM). Tenía como objetivo elaborar, validar y promover una propuesta de programa municipal de promoción de los derechos de los niños y de protección de niños y niñas y adolescentes trabajadores. Asimismo, buscaba fortalecer las defensorías municipales y representar un componente importante en la definición de las políticas de los gobiernos locales en relación con uno de los problemas más importantes que sufren actualmente los jóvenes y adolescentes. Para lograr esta finalidad, el proyecto planteaba los siguientes resultados

Resultado 1

Instancias de alto nivel aprueban iniciativas de protección y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes que trabajan en el ámbito municipal.

Resultado 2

Programa Municipal de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes que trabajan implementado por cinco gobiernos locales.

Resultado 3

Programa Municipal de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes que trabajan difundido a escala metropolitana y nacional.

El primer paso para la implementación del proyecto fue seleccionar municipios que ofrecieran las mejores condiciones posibles para la implementación piloto del programa. Los criterios originales eran dos:

- Compromiso y sensibilidad de los funcionarios en las temáticas de los NNAs y, particularmente, en el trabajo infantil. En casi todos los casos

esto significaba que el alcalde estuviera abierto al tema y que se contara con funcionarios comprometidos con la problemática de los NNAs. En el proyecto esto normalmente se halló en las gerencias relacionadas al desarrollo humano y las DEMUNAs.

- La necesidad de cobertura geográfica propia del proyecto, lo cual llevó a seleccionar a distritos en los diversos conos de la ciudad.

Una medida indirecta de la efectividad de los criterios de selección es que los cinco municipios aceptaron suscribir convenios de cooperación con CESIP y que durante la ejecución ha existido la participación activa de las DEMUNAs en la mayoría de las actividades realizadas. Sin duda que este nivel de éxito también es producto de las estrategias de implementación del proyecto, pero éstas no hubieran sido suficientes si previamente no existieran condiciones favorables al trabajo con NNAs y la receptividad necesarias para asumir nuevas orientaciones e iniciativas.

La experiencia de implementación, sin embargo, ha permitido vislumbrar algunas modificaciones y añadidos a los criterios originales de selección de los municipios participantes, los cuales deberán ser considerados al momento de ampliar el programa a otros distritos o provincias del país:

1. Al seleccionar a los municipios es importante buscar una combinación de voluntad política de las autoridades (especialmente el alcalde) con cierto nivel de institucionalidad municipal alrededor de una apuesta por la niñez y adolescencia o el desarrollo humano. La voluntad del alcalde u otros altos funcionarios debe ser interpretada como la disposición a generar condiciones propicias (delegación, asignación de recursos, convocatoria) para el programa. No obstante, preocupa que todo dependa de la voluntad de los que ocupan un “alto nivel”, si ésta no está acompañada de cierta institucionalidad con respecto al tipo de trabajo que se quiere impulsar. La institucionalidad podría manifestarse en los siguientes indicadores: (a) que la problemática NNA esté contemplada en los planes y presupuestos participativos (que exista un mandato); (b) que existan niveles de articulación e interrelación en el municipio (por lo menos entre las gerencias que comparten responsabilidades directas); (c) la pre-existencia de medidas de protección hacia NNAs, especialmente normas o proyectos.
2. Más allá de una DEMUNA activa –que bien podría depender del “empuje” de su respectiva directora- es también necesario constatar los recursos presupuestales con que cuenta, su capacidad de acción y decisión al interior del municipio, su compromiso con las principales líneas o planes de acción alrededor de NNAs, sean nacionales o internacionales, y sus nexos con las organizaciones sociales.

3. Dado el peso que han tenido las organizaciones sociales en la implementación del programa, resulta importante incluir como criterio un diagnóstico previo acerca de sus fortalezas e institucionalidad, incluyendo un análisis de sus nexos con la gestión municipal.

Es evidente que muchos de estos criterios sólo pueden ser aplicados si se cuenta con suficiente información, lo cual complica los procesos de selección. En todo caso, deberían servir como “marcadores” de las condiciones ideales para responder a los requisitos y demandas del programa. En conclusión, la experiencia muestra que para el lanzamiento y ampliación del programa, sería necesario constatar la existencia de los siguientes factores:

- Factor de receptividad de los decisores, la cual debe observarse indirectamente, por ejemplo, en la situación y funcionamiento de la DEMUNA, aunque preferiblemente debería complementarse con información acerca de su articulación con otros sectores de la gestión.
- Factor de redes sociales y organizativas preexistentes en torno a la situación de los NNAs y acciones de defensoría.
- Factor de consenso local con respecto a la problemática NNA evidenciada en los planes concertados de desarrollo, presupuestos municipales y participativos, ordenanzas, programas, entre otros.

III.

Balance del programa

Para realizar el balance, tomamos en líneas generales a la “hoja de ruta” seguida –como indicador de las estrategias- en la ejecución del proyecto, para analizar lo avanzado y sugerir pautas para el futuro. De acuerdo a esta hoja de ruta, el proyecto ha tenido los siguientes hitos o etapas estratégicas:

1. El proceso inicial de sensibilización y cómo afecta la ejecución posterior del proyecto.
2. El proceso de diagnóstico y sus implicancias. ¿Qué es esencial del diagnóstico, quiénes deben participar y cómo se utilizan los resultados?
3. La difusión del diagnóstico y la construcción de articulaciones internas y externas.
4. La etapa de elaboración del Programa y su ejecución.

Desarrollaremos cada una de estas etapas a continuación.

3.1 La sensibilización inicial

Es evidente que todos los habitantes de Lima perciben cotidianamente la problemática del trabajo infantil. Encontramos a niños y niñas en las calles, los mercados, el transporte público, en las bodegas y comercios, vendiendo productos, cuidando carros, cargando paquetes. Si es así, entonces, ¿por qué es necesario sensibilizar? Lo que sucede es que uno de los principales problemas que se enfrenta al luchar contra el trabajo infantil es que tiende a ser “invisible” por varias razones. En primer lugar, puede confundirse con el apoyo que hijos e hijas brindan a sus padres, sea en el hogar o en una actividad económica. En segundo lugar, puede ocurrir –como mencionamos anteriormente- lejos de la

mirada pública, como el trabajo doméstico o el trabajo en canteras, ladrilleras y botaderos. En tercer lugar, puede ser ocultado por los mismos adultos para que no sean criticados o sancionados. En cuarto lugar, puede hacerse “invisible” por nuestra misma realidad y cultura, es decir, que ya lo consideramos tan normal y natural que no nos llama la atención, como suele suceder con los niños en la calles vendiendo golosinas, haciendo maromas, limpiando lunas de los autos. Con el tiempo se han convertido en parte del paisaje urbano. O porque lo justificamos por los altos niveles de pobreza y subempleo en nuestro país. Estas y otras razones hacen necesario que nos sensibilicemos para hacer visible el trabajo de los niños, niñas y adolescentes que nos rodean y tomar conciencia de sus efectos negativos.

La sensibilización consiste en que las personas e instituciones:

- a. Tomen conciencia de la real magnitud de una situación, experiencia, vivencia o problema: en nuestro caso particular del número significativo de NNAs trabajando y cómo esta actividad vulnera sus derechos;
- b. Adquieran la capacidad de percibirla (literalmente descubrirla) día a día y ser conscientes de sus formas y mecanismos, impidiendo así su invisibilización: esto conlleva a adquirir la capacidad de reconocer e identificar las diferentes modalidades de trabajo y cómo inciden sobre los derechos de NNAs.
- c. Se comprometan emocionalmente con la problemática, venciendo la apatía y el conformismo que con frecuencia lleva a la inacción: en la práctica significa priorizar la problemática; y
- d. Tengan a su disposición capacidades y mecanismos para actuar frente a esa realidad: es decir, adquirir los conocimientos, crear los instrumentos y abrir espacios para promover los derechos.

Es con esta finalidad que en la primera etapa del Programa, interesaba entablar reuniones y conversaciones iniciales con las principales autoridades y funcionarios municipales para que comprendieran la urgencia de diseñar e implementar el programa de promoción, atención y protección de NNAs que trabajan. En pocas palabras, sensibilizarlos con respecto a la urgencia del asunto. Para ello resultó importante resaltar los siguientes elementos en cada uno de los municipios:

- La responsabilidad política y legal del gobierno local con respecto a los NNAs que trabajan (las bases legales y normativas). Es decir, mostrar fehacientemente que el gobierno local tenía obligaciones y atribuciones con respecto al trabajo adolescente y la promoción de derechos de NNAs.
- La posibilidad de que las acciones destinadas a promover los derechos se podían realizar sin incrementar sustancialmente el presupuesto municipal, sino que bastaba: (a) reorientar recursos y (b) palanquear otros recursos públicos del gobierno central (en educación y salud, por ejemplo), los de la

sociedad civil (defensorías y otras ONGs) y los del sector privado con fines de lucro (empresas vía la responsabilidad social).

- La existencia de una “hoja de ruta” -confeccionada por CESIP sobre la base de su experiencia de trabajo con Municipios en torno al trabajo infantil- que permitía rápidamente levantar información sobre la problemática (diagnóstico), diseñar un programa piloto y articular acciones en torno a resultados y actividades definidos.
- La posibilidad de organizar y darle sentido al trabajo municipal en las áreas de servicios sociales y/o desarrollo humano.

En pocas palabras, al mismo tiempo que se sensibilizaba a la autoridad y los funcionarios municipales, se les mostraba que era posible actuar con los recursos existentes y complementarlos con otros recursos de la localidad.

Esta sensibilización inicial tomó más tiempo de lo esperado debido a que las autoridades locales atendían múltiples problemas y reclamos, pero como fruto se logró que cinco convenios de cooperación fueran suscritos entre CESIP y los Municipios seleccionados. Los convenios fueron fundamentales porque se convirtieron en piezas esenciales en el establecimiento de: (a) responsabilidades, (b) la división de trabajo y (c) los principales resultados esperados. La importancia de esta etapa y sus logros fue claramente reconocida por la misión de evaluación externa que examinó el avance del Programa en el 2006, cuando señalaron en el Informe que:

El tiempo invertido en esta fase fue importante para definir con claridad el marco de la cooperación y el compromiso de la voluntad política entre las contrapartes.

Uno de los factores de éxito de la implementación de los programas y su apropiación por parte de los funcionarios, fue que las relaciones se establecieron a alto nivel con los alcaldes de 4 municipios distritales... (p.25, nuestro énfasis).

La experiencia mostró que la efectividad de la sensibilización inicial depende de los siguientes factores:

- a. La sensibilización del alcalde, los principales regidores y decisores municipales es fundamental porque tiene fuerte incidencia en cómo el programa es visto e interpretado al interior de la municipalidad. Si los actores principales en el municipio aceptan el reto, es casi seguro que el resto de la institución haga lo mismo y faciliten así las necesarias articulaciones para crear y ejecutar el Programa.
- b. En términos de los actores e instituciones más motivadas en cada distrito, los resultados fueron variados, respondiendo a las dinámicas de cada localidad. En tres de los casos fueron las DEMUNAs o COMUDENAs las que mostraron mayor motivación, sin duda porque correspondía en forma directa a su

quehacer. Sin embargo, en todos los casos, el sector educativo resultó ser un aliado de importancia, lo cual luego se refleja cuando se realiza el diagnóstico (ver próxima etapa en la hoja de ruta). Asimismo, en todas las experiencias se mencionan a las organizaciones de base y las defensorías sociales como actores importantes. Con respecto a los funcionarios (especialmente las gerencias y subgerencias) los resultados fueron más bien dispares.

En conclusión, en el proceso inicial de sensibilización resulta importante enfatizar ante los actores involucrados (autoridades, funcionarios, organizaciones) que el proyecto implica cambios en dos sentidos. Primero, significa introducir nuevas orientaciones, instrumentos y prácticas en la gestión municipal (orientación). Esto ayuda a reducir la invisibilidad de la problemática al ofrecer alternativas viables de acción. Segundo, requiere de modificaciones en cómo se realizan las cosas a nivel de las instancias y oficinas encargadas de los NNAs (gestión). Esto contribuye a que la organización municipal aprecie la factibilidad de los cambios en la gestión. En ambos sentidos son necesarios procesos de sensibilización diferenciados, ya que se enfrentan a retos distintos:

- A nivel de nuevas orientaciones –es decir la sensibilización en torno a la problemática y la necesidad de generar políticas públicas—resulta esencial identificar a los principales actores involucrados y sus respectivas posiciones sobre el trabajo infantil. Esto es esencial porque –como veremos más adelante– para una efectiva promoción de los derechos de NNAs se necesita del concierto de una amplia gama de actores: sector público (escuela-salud); organizaciones sociales (defensores); instituciones (voluntariado); y empresas (patrocinadores).
- A nivel de cambios en gestión es necesario persuadir a los encargados de las políticas sociales municipales de la importancia de asumir estas tareas. Son muchos los funcionarios que son receptivos a propuestas que permitan planteamientos metodológicos y recursos, máxime si están acompañadas por planteamientos metodológicos y recursos. Los evaluadores externos en el 2006 constataron esta necesidad:

Cuando se inició la intervención se encontró que las DEMUNAS municipales no intervenían, ni sabían cómo abordar la problemática del trabajo de NNA. Por lo tanto la estrategia más importante consistió en abordar el desconocimiento que las demunas tenían de la situación de los NNA que trabajan. Por ello, se propuso la realización de los mapas y diagnósticos como “la actividad crítica” que favorecería la elaboración de política pública (p. 25).

Como veremos a continuación, la sensibilización inicial se ahondará en el proceso mismo del diseño y aplicación de los diagnósticos en los distritos participantes.

3.2 La Etapa del Diagnóstico

En términos generales, la información sobre NNAs que trabajan es escasa en nuestro país. Las estimaciones se realizan sobre la base de encuestas a hogares realizadas por el INEI (Instituto Nacional de Estadística Informática) o de estudios específicos, como el realizado el 2001 y reseñado anteriormente. Hay muchos expertos que consideran que en casi todos estos casos hay una subestimación del trabajo infantil, debido a que resulta difícil medirlo por las razones expuestas anteriormente (su invisibilidad). Dado al carácter nacional de estos estudios, las muestras no están diseñadas para poder extrapolar resultados a nivel distrital. De ahí que no exista información precisa al respecto en el ámbito distrital. Por tanto, resulta importante realizar un diagnóstico en cada municipio.

Hay otra importante razón para realizar el diagnóstico en cada localidad: las formas que asume el trabajo infantil y adolescente dependen de las condiciones específicas del entorno. Por ejemplo, en el distrito de San Juan de Lurigancho, hay abundantes campos en los cuales se elaboran ladrillos al destajo, mientras que en Carabayllo hay botaderos de basura y recicladores informales; en el Agustino operan los mercados mayoristas y hay niños y adolescentes cargadores; en la Victoria funciona el “emporio” de Gamarra y la industria de confección; en distritos residenciales (como San Borja) los NNAs se encontrarán en las calles o como trabajadores domésticos. Y así, dependiendo de la localidad, habrá mayores o menores opciones para el trabajo infantil y éste estará distribuido de acuerdo a las actividades económicas que predominan.

La experiencia en los cinco distritos muestra con total claridad que las actividades en torno a la realización del diagnóstico constituyeron un hito central en el establecimiento del Programa. Esta apreciación se sustenta en las diversas evaluaciones, documentos, entrevistas y cuestionarios aplicados desde el año 2006. De acuerdo a estas fuentes, se puede distinguir dos principales atributos o contribuciones de la elaboración de los diagnósticos:

- Lograron sensibilizar y movilizar al municipio y a otros actores locales, principalmente a las organizaciones de base y a las instituciones educativas, al participar conjuntamente en el proceso de levantamiento y análisis de información para el diagnóstico. La participación en el proceso de diagnóstico resultó en un elemento central para la ejecución del proyecto porque generó las condiciones y redes indispensables para el futuro trabajo de sensibilización, restitución y protección.
- Lograron sensibilizar a los decisores vía los resultados, que fueron un elemento central en el convencimiento de las autoridades municipales y educativas (en menor grado los funcionarios no directamente involucrados en trabajo con NNAs) para que asignen recursos, convoquen funcionarios y articulen propuestas.

Al momento de realizar el diagnóstico resulta fundamental prestar atención a estos dos componentes: El PROCESO de elaboración involucra directamente a muchos de los actores que luego serán esenciales para la ejecución del programa: funcionarios de la DEMUNA y otras dependencias municipales, maestros y directores de colegio, organizaciones sociales y empresas.

LOS RESULTADOS. Son esenciales para dimensionar y orientar el diseño y ejecución del programa (especialmente en la selección y focalización en los proyectos pilotos), pero también son invaluable para visibilizar el problema ante el resto de la municipalidad y la ciudadanía en general.

Los participantes claves en la elaboración del diagnóstico variaron por distritos. Sin embargo, en todos ellos, las DEMUNAS jugaron un papel central. El conocimiento que tenían del distrito y la familiaridad con los problemas enfrentados por NNAs, fue esencial para focalizar las áreas a ser observadas o encuestadas. En segundo lugar, las instituciones educativas participaron activamente en muchos de los distritos. En El Cercado, por ejemplo, facilitaron la aplicación de encuestas entre los/las estudiantes. Para el despliegue de personal para hacer los mapeos, observaciones in situ, entrevistas o encuestas, los promotores y defensores sociales fueron indispensables.

Como indicáramos anteriormente, resulta importante el proceso participativo de levantamiento de información porque hay una “apropiación” del estudio por parte de estos sectores, a la vez que se va generando un espíritu de cuerpo alrededor de la promoción de derechos de los NNAs que trabajan. Por el contrario, la poca o nula presencia de la DEMUNA es una señal clara de las posibles dificultades que se enfrentarán en la ejecución del programa. Como señala la evaluación externa:

La estrategia de involucramiento de los funcionarios y redes sociales en la fase diagnóstico fue muy positiva para generar cohesión en torno a los objetivos y para el conocimiento vivencial de las problemáticas. La gestión del diagnóstico, a través de las devoluciones en una lógica territorial y para cada colegio que participó fue un acierto, esto es debido a que facilitó el paso de un diagnóstico a la búsqueda de soluciones y generación de voluntad política de funcionarios y autoridades (p. 29, nuestro énfasis).

Los diagnósticos han tenido variaciones en términos de los territorios cubiertos y número de escuelas participantes. El diseño de los instrumentos para el levantamiento de información ha sido complejo en todos los casos, pero la complejidad ha variado de acuerdo a diversos factores, como los recursos disponibles para el trabajo, el nivel de concentración de los NNAs en ciertas áreas geográficas, la visibilidad del trabajo, entre otros. En distritos como El Cercado se optó por una encuesta aplicada en buena parte de sus escuelas, a la vez que se realizaron mapeos y observaciones directas. En otros distritos sólo se recurrió al mapeo y entrevistas. Lo importante es que el diagnóstico esté

basado sobre observaciones imparciales y serias. Los métodos dependerán de los factores que enumeramos en el párrafo anterior. Lo esencial es diseñar opciones que se puedan aplicar tomando en cuenta la realidad y los recursos.

La experiencia aplicada, nos permite identificar a los siguientes datos como imprescindibles en cualquier diagnóstico:

- (a) La cantidad o número de NNAs que trabajan en el distrito o en las zonas o territorios considerados prioritarios;
- (b) Las condiciones del trabajo (actividades, número de horas, ingresos) y las necesidades urgentes (riesgos).
- (c) La asistencia a la escuela y, si es factible, el estado de salud.

En el caso de los cinco distritos participantes, el apoyo técnico del CESIP fue esencial en el diseño de la estrategia y metodología de recolección. Los otros recursos necesarios para el diagnóstico (recursos humanos y logísticos) provenían de la localidad. Aunque esta situación podría generar dependencia hacia el CESIP, los funcionarios entrevistados (salvo en un distrito) manifestaron estar en condiciones de reproducir la metodología de trabajo y los diagnósticos, aunque indicaron las siguientes condiciones o características:

- No podría reproducirse en las dimensiones desarrolladas por el CESIP, lo cual nos lleva a la observación anterior acerca de la necesidad de un diseño de diagnóstico que parta de los datos imprescindibles y que contenga paquetes adicionales para los municipios con mayores recursos.
- Es posible reproducirlo si continúan trabajando las mismas personas en la DEMUNA, las cuales han recibido capacitaciones al respecto.
- Finalmente, si las autoridades están sensibilizadas para que asignen los recursos necesarios.

Esto implica que es necesario trabajar en un diseño de diagnóstico o estudio que: (1) implique bajos costos; (2) técnicas relativamente sencillas; (3) esté enfocado a un grupo reducido de variables; (4) que sólo requiera de una capacitación básica para realizarlo, en todo caso vía materiales o a distancia; y que (5) en lo posible involucre a instituciones de la sociedad civil (ONGs) o universidades locales como apoyo técnico.

3.3 Difusión del Diagnóstico: Promoviendo la articulación interna y externa

La difusión del diagnóstico al interior del municipio resultó primordial para la formulación del plan, la articulación interna y la movilización de recursos. Para ello se utilizaron diversos mecanismos e instrumentos, siendo de primordial

importancia las reuniones que congregaban a autoridades y funcionarios o las que juntaban al municipio con representantes de organizaciones de la sociedad. En estas reuniones se presentaron los principales resultados del diagnóstico y se destacó el compromiso a asumir por el municipio para el cumplimiento de sus obligaciones. Este entorno –especialmente si se contaba con el apoyo e impulso de las principales autoridades– resultó propicio para el intercambio de opiniones, la formulación de las tareas a realizarse y para establecer la contribución de las diversas dependencias municipales. En la difusión con integrantes de la sociedad local (organizaciones sociales, sector público, y el empresariado), las reuniones resultaron ser un mecanismo para aglutinar esfuerzos y compromisos, aspectos esenciales al momento de la ejecución de las acciones.

Es evidente, sin embargo, que el impacto de la difusión varió sustancialmente entre los municipios. Las diferencias principales se deben a factores ya analizados:

- La voluntad política del alcalde, aunque ésta haya sido logrado vía diversos medios y mecanismos. Por intermedio del alcalde es que es posible convocar a los gerentes, pero también incidir en la prioridad otorgada y en la capacidad de acción delegada a sus funcionarios.
- Las alianzas generadas que, en términos generales, se han dado en torno a tres principales actores: las gerencias; el alcalde o la DEMUNA (o una combinación de éstas). El éxito, sin embargo, depende de una confluencia de voluntades.

Los factores más importantes para sensibilizar y movilizar al municipio también han sido diversos:

- Los espacios de encuentro (los desayunos de trabajo, por ejemplo).
- La coincidencia del programa con el enfoque de la gestión.
- El hecho de que el Programa Municipal permite fortalecer instancias municipales (DEMUNA) al darle orientación, sentido y propósito.
- El impulso a normatividad (ordenanzas) que planteaban claramente un campo de acción y que lograron reducir temores acerca del papel del municipio en la temática.

Esta diversidad de criterios responde a la gran variedad y heterogeneidad encontradas en los cinco municipios, lo cual refleja algunos de los problemas que deberán ser enfrentados al momento de ampliar la experiencia a otros distritos o provincias. A pesar de la variedad, sin duda juegan un rol esencial las concepciones que tienen los alcaldes y autoridades acerca del papel del municipio y, específicamente, de su política social. Una de las principales diferencias tiene que ver con cuán instrumental (asistencialista) o expresiva

(solidaria) es la gestión. En los cinco municipios, por ejemplo, pudimos encontrar a alcaldes que les interesaba el programa porque era una forma de “visibilizar” su gestión y encajaba bien dentro de su noción de dar servicios a la población, máxime aún si el programa contaba con recursos externos y, por ende, no significaba sacrificar su presupuesto. Otros alcaldes, sin embargo, estaban más identificados con los requerimientos del desarrollo humano y la necesidad de hacer valer los derechos y de fortalecer las capacidades para exigirlos.

Es de esperar que en los municipios del país se encontrarán ambas tendencias y esto tendría incidencia directa en las posibilidades de transferencia de conocimientos y sostenibilidad. Las gestiones más “instrumentales” serán más dependientes del apoyo de agentes externos. Las más “expresivas” tendrán mayor interés y probablemente invertirán más recursos propios en el desarrollo del programa. En términos generales, sin embargo, falta mucho para que los gobiernos municipales logren una visión plena de ser promotores de derechos y no sólo servicios.

La variabilidad en la articulación interna del municipio con respecto al diseño del programa fue reconocida por la evaluación externa:

La elaboración de los cinco planes pilotos de intervención con el involucramiento de las redes locales, los funcionarios del sistema municipal y a todo el sector local de educación fue un logro a resaltar. Sin embargo, este nivel de desarrollo es más evidente en el Cercado de Lima mientras que los otros cuatro distritos no tuvieron el mismo avance (p.26).

Una vez que pasamos al diseño del programa en sí y a su lugar en el Municipio, surgen las siguientes constataciones:

- Un primer asunto es el presupuestal, dado que –salvo en un caso—el programa se inscribe dentro de las partidas existentes para la DEMUNA o aún es considerado como “piloto”, lo cual lo hace muy dependiente del financiamiento externo.
- Un segundo asunto es su ubicación al interior de la estructura municipal. Sólo en una experiencia tiene un lugar asignado, mientras que en los otros distritos se encontraba en debate o en permanente cambio, siendo la opción más común que esté en la DEMUNA, en el aspecto operativo, y en alguna gerencia (desarrollo humano, desarrollo social) al nivel de la toma de decisiones.
- Un tercer asunto es su articulación con otras actividades de promoción a favor de NNAs. Estas varían de municipio a municipio, aunque en la mayoría de los casos se inscriben dentro de los planes de las DEMUNAS o COMUDENA.

A pesar de las variaciones, que responden a cada gestión municipal y a las características de las organizaciones sociales, hay algunos asuntos compartidos de importancia:

- En primer lugar, es necesario insistir en que existan fondos específicos destinados al Programa, sea como partida independiente o al interior de los presupuestos de las gerencias y/o DEMUNA.
- En segundo lugar, la ubicación específica del Programa en el organigrama municipal no es de importancia con tal que exista la posibilidad de actuación y cierta autonomía.
- En tercer lugar, se necesita impulsar una mayor integración y sinergia horizontal (con programas y actividades del mismo tipo y nivel) y vertical (en términos de los decisores). Como bien indica la evaluación, es necesario involucrar a las instancias de “alto nivel” (o sea rectoras) en los aspectos de concepción y ejecución, para que se familiaricen con una propuesta que más adelante será ampliada a otras partes del país. En el relacionamiento vertical también debe buscarse un mayor involucramiento del alcalde y regidores.

En todos los distritos se desarrollaron Programas Municipales y, en base a ellos, se contaba con planes pilotos que han sido implementados desde el 2006, tema que examinaremos a continuación.

3.4 El Planeamiento y Ejecución del Programa

La ejecución del Programa en los municipios comenzó entre diciembre del 2005 y marzo del 2006. Antes de ello, en cada distrito se diseñó el Programa Municipal con la participación de funcionarios, operadores y, en algunos distritos, se contó con el aporte de organizaciones sociales, ONGs y representantes de la sociedad civil. Los Programas siguieron un modelo proporcionado por el CESIP, que tuvo gran acogida, lo que contribuyó a su rápida aprobación por las respectivas autoridades. Los Programas fueron luego traducidos a planes pilotos por primera vez para el 2006, los cuales fueron incorporados en los Planes Operativos Anuales (POA) de los municipios.

En términos de la formulación del Programa y los planes pilotos, las funcionarias entrevistadas subrayaron la importancia de que el CESIP realizara capacitaciones y asesorías para el planeamiento y formulación de indicadores. Consideran que gracias a éstas han adquirido competencias para formular los nuevos planes pilotos y para hacerles seguimiento y evaluarlos. Una de las entrevistadas señaló que la calidad del Programa y el plan piloto ayudó a su posterior aprobación por la alcaldía

Las condiciones propias de cada uno de los municipios y las variaciones en los compromisos de los alcaldes, en los conflictos internos, los recursos disponibles, entre otros factores, llevó a un inicio de ejecución bastante disímil. La misión evaluadora detectó que esta era una debilidad del proyecto:

La implementación de los planes pilotos ha sido desigual en los distritos, los avances más significativos en cuanto a articulación de actores y desarrollo de servicios se evidencian en Lima Cercado, seguido de Villa María del Triunfo y Comas, mientras que en Ventanilla y Santa Anita no se tiene los mismos desarrollos (p. 26).

Resulta difícil, no obstante, que los planes sean implementados en forma estándar porque cada municipio es una realidad particular. Lo importante es que sean diseñados buscando cubrir las principales acciones en favor de la promoción de derechos y que se logre incluirlos en el quehacer municipal. En este sentido, en la ejecución han resultado esenciales las gerencias de desarrollo social o humano, lo cual implica que el programa ha logrado cierto nivel de posicionamiento al interior del Municipio. En algunos de los municipios (los distritales) se menciona que la presencia de regidores y regidoras también ha resultado de importancia. Sólo en dos instancias se menciona el apoyo de otros funcionarios (gerencias). Ha resultado difícil involucrarlos, a pesar del impulso hacia la “articulación interna” que se inició con la difusión del diagnóstico y que comentáramos anteriormente. La “sectorialización” del trabajo municipal dificulta enormemente la búsqueda de espacios y estrategias comunes entre gerencias y subgerencias. La práctica ha mostrado que es más probable lograr la articulación alrededor de actividades específicas que están contempladas en el plan operativo. En todo caso sería preciso determinar cuáles son las articulaciones más importantes, sin desmerecer el trabajo continuo de difusión y sensibilización a otros actores municipales.

Un logro importante es que las principales líneas de trabajo del Programa hayan sido incluidas al interior de los planes operativos anuales de cada Municipalidad. De esta manera se formaliza el compromiso municipal. Es sobre la base de este compromiso que muchas veces se logra articular acciones concretas y asignar recursos, principalmente de personal, aunque no tanto de gastos operativos (local, teléfono, movilidad, materiales de oficina, entre otros). Todas las entrevistadas enfatizaron los pocos recursos disponibles y señalaron que, en el mejor de los casos, la contribución municipal se limitaba a asignar personal para que realice las actividades. La colaboración de otras unidades del municipio se ha hecho posible porque los planes obligan y esto permite “abrir puertas”, como dijimos antes, ante aspectos específicos del programa de acción: disminuir la indocumentación entre NNAs, ofrecer apoyo psicológico, organizar actividades de recreación, de apoyo a la policía municipal, entre otros.

Entre los aliados externos esenciales para la ejecución, las UGEL y las instituciones educativas han jugado un rol central. Esto se podría explicar por diversos factores. En primer lugar, la escuela tiene como función básica la atención de NNAs, a diferencia del sector salud que tiene varios grupos poblacionales que atender. Además, las principales acciones de atención y restitución de derechos en la salud responden más a decisiones centralizadas (SIS, certificado de salud). Después se menciona a los promotores y defensores, en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil. Estas fueron sectores centrales en la etapa de sensibilización y diagnóstico, habría que ver cuán bien se articulan para las tareas de vigilancia social, como indica la evaluación.

En términos de la focalización, cada municipio tuvo que definir a qué subgrupo de NNAs se iba a priorizar, ya que los proyectos piloto sólo podían atender a un número limitado de beneficiarios. En todos los municipios se utilizaron como principales criterios priorizar: (a) áreas con mayor cantidad de NNAs que trabajan (criterio en todos los distritos), (b) escuelas con un número significativo de NNAs que trabajan y (c) un número menor menciona la existencia de aliados locales.

Los planes piloto tienden a tener tres líneas de trabajo:

- La primera es la sensibilización y promoción de derechos con actividades dirigidas al interior del municipio, a los niños, niñas y adolescentes participantes, y a la comunidad en general. Las actividades son principalmente de difusión vía campañas, festivales, distribución de materiales y talleres de capacitación.
- En segundo lugar, la atención y restitución de derechos, las cuales concentran actividades que promueven el acceso de los NNAs a los servicios de educación, salud, la recreación y la participación.
- Finalmente, la protección de derechos con actividades orientadas a promover y aprobar ordenanzas y directivas que permitan el registro de adolescentes trabajadores, el seguimiento y la protección, buscando a su vez actuar para prevenir los trabajos riesgosos.

Cada uno de estas líneas se traduce en uno o más modelos de atención que comentaremos más adelante en la cuarta sección de este Balance.

IV.

Principales lecciones aprendidas

En esta última sección nos interesa tratar con mayor profundidad los que han resultado ser elementos primordiales del Programa con la intención de arribar a lecciones aprendidas. A continuación examinaremos los siguientes puntos neurálgicos:

- Las características de la participación de las DEMUNAS y otras unidades municipales en la implementación del programa municipal. Las DEMUNAS han mostrado ser el “corazón” del programa, debido a su peso en la ejecución de actividades, en el seguimiento a las acciones y su posterior evaluación.
- La importancia de la estrecha interrelación entre los órganos rectores nacionales (en este caso, específicamente el MIMDES) y los gobiernos locales para reforzar el significado e impacto de la normativa y los reglamentos.
- La importancia de los espacios de interrelación a nivel local –por ejemplo, la Mesa de Infancia de Lima Metropolitana- como mecanismo para construir sinergia alrededor de planes y estrategias compartidas.
- El diseño y la validación de los modelos de atención de derechos en educación, salud, recreación, participación.

A continuación se examina cada uno de ellos, teniendo como eje de análisis a los documentos revisados, las entrevistas realizadas y los talleres efectuados con los integrantes del equipo ejecutor. Esta parte del balance tiene como principal objetivo levantar los resultados y actividades más importantes en la ejecución y evidenciar los avances y limitaciones. Interesa fundamentalmente identificar los aspectos y componentes que han tenido mayor desarrollo en el sentido de impactar sobre la dinámica municipal y acercarla a la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que trabajan.

4.1 Características de participación de DEMUNAS y otras unidades municipales

Un primer aspecto a examinar es cómo —en virtud de la implementación del Programa Municipal— la DEMUNA y otras instancias del municipio han asumido los retos de liderar su diseño y ejecución. En términos generales, interesa conocer la situación previa a la intervención de CESIP y qué características han variado en términos de (a) lugar que ocupa la DEMUNA en el municipio; (b) los recursos con que cuenta (incluyendo personal); (c) la relación con el resto del municipio y el nivel de articulación. La finalidad es arribar a la identificación de las principales estrategias y acciones que logran incidir sobre una mejor y mayor participación municipal.

Desde su creación en 1992, se han establecido DEMUNAS en un número creciente de municipios del país. Sin embargo, cada gobierno local, siendo autónomo, determina el lugar, los recursos y las acciones de las defensorías en su jurisdicción, a pesar de que existen lineamientos normativos. Hay que entender, sin embargo, que las DEMUNAS son instancias que nacen bajo la sombra de políticas y concepciones diferentes con respecto a los derechos de niños, niñas y adolescentes. En la mayoría de los casos, exigía cambios en las concepciones tradicionales sobre la niñez que manejaban la mayoría de políticos, autoridades y funcionarios.

Asimismo, la operatividad de la DEMUNA requería de cambios en el modus operandi tradicional del municipio, nivel de gobierno habituado a servicios locales como la limpieza, el ornato, registros públicos, licencias de funcionamiento, mercados y obras menores. Para su correcta incorporación e implementación, hubiera sido necesario un proceso intenso de sensibilización y capacitación que no se dio, salvo experiencias específicas desarrolladas por ONGs en diversos municipios del país. Es así que las defensorías no siempre lograron tener un peso importante en las políticas municipales, sino más bien con frecuencia han sido conceptualizadas como un servicio de atención a los ciudadanos/ciudadanas que acuden a sus oficinas. Es decir, una práctica receptiva de o reactiva a las solicitudes ciudadanas, en vez de una activa promoción de derechos (actitud proactiva).

Tomando esto en cuenta, el principal cambio operado por el proyecto es con respecto a la proactividad de las DEMUNAS. En los cinco municipios eran oficinas de atención, especializados en cuestiones de pensiones de alimentos y/o violencia familiar, con relativa poca presencia en la comunidad misma. En algunos casos, esto respondía a la percepción y voluntad política de los alcaldes que consideraban a las DEMUNAS como oficinas que brindan servicios a los vecinos o ciudadanos que acuden a ella. Sólo en algunos casos habían logrado descentralizar el servicio en agencias municipales.

Como comentó una de las entrevistadas:

“... el alcalde espera que estemos en el local, con la puerta abierta, el tiempo que el Municipio esté abierto para el público. Esto significaba quedarnos en nuestra oficina todo el tiempo que esté abierta la Municipalidad, dejando poco tiempo para iniciar actividades hacia la misma comunidad”.

Otra entrevistada puntualizó:

“... el proyecto ha permitido la creación de un espacio de intervención que permite actuar en forma ordenada y más o menos integrada para erradicar el trabajo infantil y regular el trabajo de los adolescentes”.

Las personas entrevistadas afirmaron que las actividades con NNAs trabajadores eran prácticamente inexistentes antes de iniciarse el proyecto. Una de las razones principales era la “invisibilidad” de la problemática, ya que salvo los casos más patentes (mendicidad o venta de golosinas en la calle), el trabajo infantil tiende a encontrarse oculto de la mirada pública, además de ser negado por los padres y muchas de las autoridades. Otras personas, a su vez, le restan importancia ya que consideran que es una de las formas de ayudar a la supervivencia de las propias familias.

El proyecto dio un sentido más proactivo a las DEMUNAS ya que las incentivaba a salir de la sede municipal (o sus oficinas) vía diversas intervenciones: (a) al realizar el diagnóstico, lo cual implicó la búsqueda de los niños y niñas trabajadores utilizando las diversas estrategias instituidas (encuestas en escuelas, mapeos, visitas a áreas de mayor concentración, conversación con maestros, niños, padres, entre otros). (b) al llevarlas a relacionarse en forma más continua y profunda con otras instituciones estatales para armar los servicios y programas a ser impulsados con los NNAs beneficiarios. Esto variaba de municipalidad a municipalidad, pero en el transcurso del proyecto ha incluido buscar y negociar locales para realizar las actividades; incentivar la participación y el seguimiento por parte del sector educación, negociar la obtención del SIS (seguro integral de salud) para los participantes; concretar refrigerios y otros alicientes para los participantes vía donaciones de la comunidad y el sector privado; generar redes de atención, entre muchos más; (c) al establecer claramente las responsabilidades de la Municipalidad con respecto al trabajo adolescente y vincular al gobierno local con las instancias del Ejecutivo —como el MIMDES, el Ministerio de Trabajo y MINSAL— y se fortaleció dicho contacto vía las capacitaciones lideradas por estos sectores del gobierno central en alianza con el CESIP; (d) al estimular la búsqueda de mayores relaciones con las organizaciones sociales y —en menor grado— con las organizaciones privadas de la comunidad para impulsar el monitoreo y el apoyo al Programa.

Sin embargo, se avanzó algo menos con respecto a las articulaciones al interior de la municipalidad, salvo momentos específicos cuando las actividades de los proyectos piloto entraban en una modalidad de campaña. Aunque la sensibilización producto de la difusión del diagnóstico logró iniciales compromisos e intereses, éstos no han sido totalmente sostenibles. En las campañas, no obstante, la colaboración ha sido importante en algunas municipalidades –notablemente en la Metropolitana—en las cuales han comenzado a institucionalizarse espacios de coordinación, planeamiento y ejecución (en Lima Metropolitana, por ejemplo, la Mesa de Infancia).

Originalmente se buscaba que la atención a a NNAs trabajadores fuera incorporada en los planes de trabajo de las diversas unidades municipales, pero esto no se ha logrado plenamente. Esto no es un problema sólo atribuible a carencias o limitaciones del proyecto, sino a las dificultades propias de revertir un esquema organizativo que sectorializa el trabajo del gobierno local y que alienta el tratamiento aislado de muchas de las problemáticas enfrentadas. Es así que las diversas gerencias, subgerencias y unidades administrativas tienden a operar sin pleno conocimiento y relación con las demás. Por el contrario, muchas veces se encuentran compitiendo por recursos municipales, razones por la cual el éxito en la gestión de las unidades muchas veces depende de la llegada que se tiene a las esferas del poder. Una de las entrevistadas, jefa de DEMUNA en uno de los distritos participantes, nos comentó:

“Yo tenía llegada directa al alcalde, lo cual facilitó la aprobación del Programa Municipal y el contar con recursos para nuestras actividades. Si me hubiera limitado a los canales formales, jamás hubiésemos alcanzado lo logrado”.

La ubicación y atribuciones de las DEMUNAS han variado en términos de las demandas concretas del Programa. Es así que el Programa ha tenido un carácter más bien de “proyecto”, aprobado por las respectivas autoridades principalmente porque no significaba una mayor asignación de recursos presupuestales y porque contaba con el apoyo de CESIP y otras instituciones.

Otro logro fue la elaboración de ordenanzas, pero en algunos casos éstas no han tenido operatividad por falta de recursos, ausencia de interés, o por obstáculos de índole legal (o por lo menos así ha sido planteado). Todavía es demasiado temprano para saber si las capacitaciones del MIMDES y el Ministerio de Trabajo serán un importante aliciente a que se asuman plenamente las funciones de prevención y protección.

A pesar de los problemas y dificultades, la mayoría de las entrevistadas fueron enfáticas en señalar que el tratamiento a la problemática de NNAs que trabajan ya es parte de la dinámica municipal y, en particular, de las DEMUNAS. Consideran, sin embargo, que para que las acciones no se reduzcan –principalmente por la

entrada de nuevas autoridades en enero del 2007- es necesario retomar las acciones de sensibilización que dieron tan buen efecto al inicio del proyecto. En palabras de una de las entrevistadas:

“... se ha logrado un nivel de institucionalización del trabajo y se ha adquirido experiencia y práctica gracias a las actividades realizadas. En este sentido, resulta difícil imaginar que dejará de ser un ámbito de acción municipal. Aunque sí se verá afectada la envergadura de las acciones debido a la disminución y rotación del personal, la escasez de recursos propios y el menor interés de los nuevos gerentes y directores”.

Recapitulando, vemos que los mismos actores que han estado involucrados en el diseño y ejecución del Programa tienden a puntualizar los siguientes logros con respecto a las características de la participación de las DEMUNAS y otras unidades del Municipio:

1. La introducción del Programa de Promoción de Derechos ha logrado que las DEMUNAS asuman un carácter más proactivo en su trabajo. En esencia, las actividades del proyecto han logrado que las DEMUNAS incorporen la promoción de derechos.
2. Una de las razones detrás de este logro ha sido la capacitación, asesoría y acompañamiento al personal encargado de las DEMUNAS o gerencias sociales en derechos, normas y estrategias y mecanismos de promoción. La secuencia de diagnóstico, sensibilización, planificación, ejecución y evaluación ha sido bien comprendida y adoptada por las responsables y los operadores. Estas capacidades adquiridas permitirán la realización de renovadas acciones de sensibilización que resultan esenciales ante el cambio de autoridades y funcionarios. Asimismo, han incrementado las capacidades en la planificación, seguimiento y evaluaciones de los proyectos, aspectos que han permitido la aprobación de los proyectos pilotos y su incorporación en los planes operativos anuales de los municipios. Finalmente, como veremos más adelante, el proyecto ha fortalecido las relaciones entre DEMUNAS de Lima-Callao y con el ente rector del gobierno central el MIMDES, lo cual ha permitido el intercambio de información sobre metodologías, actividades y búsqueda de recursos.
3. El proyecto ha logrado que --bajo ciertas circunstancias-- existan acciones conjuntas e interrelacionadas entre las unidades municipales. Esto tiende a darse alrededor de las campañas o en actividades específicas de promoción. Sin embargo, la temática aún no llega a ser una parte esencial de la proyección de la Municipalidad hacia la comunidad. En algunos distritos, como Comas, se está caminando hacia un Plan de acción para la infancia e incluye la protección de los derechos de los NNAs que trabajan, pero

aún es necesario avanzar al respecto. Igualmente, se ha buscado incidir en los procesos de planeamiento distrital y los presupuestos participativos, con resultados esperanzadores. En el caso del Municipio Metropolitano existen mayores avances al respecto, ya que se ha logrado la participación de gerentes y funcionarios en el tema de la infancia, incluyendo la conformación de Mesa de Trabajo que ha llevado a institucionalizar una respuesta municipal al respecto.

4. Un aspecto esencial que explica esta colaboración esporádica al interior de la municipalidad es que los planes pilotos del Programa han sido incorporados en los planes operativos anuales. Esto funciona como importante “cuña” que abre las puertas de otras unidades y hasta cierto punto “obliga” a la colaboración porque es parte de lo comprometido.
5. El Programa resulta atractivo para muchas autoridades y funcionarios porque no acarrea mayores costos y no grava el presupuesto municipal. De ahí que se considere que existe cierto nivel de institucionalización alrededor del Programa, pero no hay una garantía con respecto a la envergadura que tendrá sus acciones.

4.2 La relación con las instituciones públicas rectoras en la ejecución del programa

El proyecto visualiza en su estrategia dos principales niveles de involucramiento de instituciones públicas y privadas en los Programas Municipales de promoción de derechos de los NNAs que trabajan. Un primer nivel concierne a las instituciones rectoras nacionales, es decir, aquellas encargadas de diseñar y aplicar la normativa en el ámbito de las DEMUNAS y la protección de los derechos de los NNAs. El segundo nivel consiste en el involucramiento de las instituciones locales (distritales/provinciales) en las metas y actividades de los Programas Municipales, lo cual examinaremos en la próxima sección.

En términos de las instituciones rectoras, en el caso del Perú, la principal es el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), que tiene una sub-dirección de Defensorías, bajo la Dirección de Niños, Niñas y Adolescentes. Entre las funciones de esta sub-dirección se encuentran la capacitación y asesoría técnica a las Defensorías; el fortalecimiento de redes interinstitucionales para complementar el trabajo de las defensorías a nivel local; la formulación de propuestas al marco normativo que permitan un trabajo eficiente de las defensorías, entre otros.

En el marco del proyecto, CESIP ha trabajado estrechamente con esta sub-dirección y para ello ha contado, por un lado, con un convenio interinstitucional y, por el otro, ha sido integrante de la Mesa de Trabajo Intersectorial de las Defensorías. Desde

ambos frentes, ha incidido sobre diversos elementos, como son: (a) la propuesta de ordenanza municipal para el registro y autorización de trabajo de adolescentes; (b) el diseño de directivas nacionales para el sector educación y el de salud que buscan el registro y seguimiento en las escuelas de los NNAs que trabajan y el examen médico gratuito para los adolescentes respectivamente; (c) la reglamentación del decreto que prohíbe el trabajo peligroso y nocivo de los adolescentes.

La sub-directora de MIMDES señaló, al ser entrevistada, que la relación con CESIP había contribuido en varios sentidos. En primer lugar, al impulsar la ordenanza modelo para el registro y autorización del trabajo de adolescentes en los municipios, ya que efectivizó un mecanismo para que los gobiernos locales asuman una atribución que les competía pero que no ejercían. Asimismo, participó en el proceso de capacitación a los municipios al respecto. En segundo lugar, al ejecutar experiencias concretas con las DEMUNAS en la promoción de derechos de los NNAs que trabajan, lo cual ha servido para poner en práctica a programas concretos de promoción. Gracias al trabajo de CESIP se ha podido visualizar los principales problemas y obstáculos que existen en la promoción de derechos de esta población y la necesidad de instruir otros instrumentos de restitución y protección. En tercer lugar, ha ayudado a buscar formas de interrelación entre instituciones del Estado alrededor de los derechos de NNAs que trabajan. En cuarto lugar, ha construido “puentes” entre el MIMDES y gobiernos locales alrededor de una agenda de trabajo común.

Este trabajo interinstitucional también ha mostrado ser esencial para la ampliación de los programas a otros municipios del país. El MIMDES organizó una encuesta a nivel nacional para analizar la situación de las DEMUNAS del país, con lo cual se tiene una base de datos para identificar posibles municipios participantes en la ampliación. Asimismo, se ha acordado que la propuesta de capacitación del CESIP será encarada conjuntamente con el MIMDES:

La importancia de esta estrategia fue subrayada en la evaluación externa efectuada a principios del 2006. En ella se señaló que uno de los méritos principales del proyecto había sido lograr el compromiso e involucramiento de las autoridades nacionales competentes en impulsar la promoción de derechos de NNAs que trabajan en los gobiernos locales:

“En cuanto a las relaciones con las esferas de alto nivel evidentemente son útiles para generar condiciones para la implementación del programa y es muy valorado el aporte técnico de CESIP para viabilizar políticas de nivel nacional. La expectativa de CESIP es que esta relación sea aprovechada al final del proyecto para la incidencia nacional.”

“La estrategia de crear sostenibilidad a través de vinculaciones a alto nivel con alcaldes y con los ministerios creó condiciones favorables para el resto de la intervención. Consideramos un acierto que la intervención local se sustentara en alianzas con el nivel nacional construidas por medio de convenios”.

La relación con MIMDES es fundamental para crear las condiciones propicias normativas y técnicas para la ampliación a otros municipios. Es una relación que, además, tiene un nivel alto de retroalimentación. Por un lado, facilita el trabajo de CESIP y los gobiernos locales, por el otro, permite que MIMDES pueda construir una agenda de políticas y acción que lo acerca a los gobiernos locales y sus DEMUNAS. Esta relación —y hasta sinergia—debe continuar. El alto nivel de confianza y respeto entre las instituciones, brinda seguridad a que se impulse un trabajo conjunto de capacitación a nivel nacional.

4.3 Los espacios de interrelación a nivel local

El segundo nivel de involucramiento tiene una base local y busca que las DEMUNAS y sus municipios cuenten con las alianzas y recursos que posibiliten la realización de actividades y el cumplimiento de los resultados contemplados en los proyectos pilotos y los Programas Municipales. En las entrevistas realizadas con las funcionarias y operadores de los gobiernos locales participantes, se evidenció la gran importancia de las otras instituciones públicas y privadas en la ejecución. Señalaron las siguientes colaboraciones:

- En restitución de derechos, la mayoría de los servicios aún dependen del gobierno central, lo cual obliga establecer vínculos de cooperación con las escuelas, el sistema de salud, la policía nacional, entre otros. De ahí que en los cinco ámbitos de trabajo se ha prestado especial atención a la sensibilización de funcionarios y operadores.
- En el seguimiento y prevención, resulta esencial la presencia de organizaciones y espacios con atribuciones defensoriales.
- En términos de recursos, como hemos indicado anteriormente, es poco lo que se puede esperar del mismo municipio para ejecutar las acciones debidamente. De ahí que haya sido necesario palanquear recursos para contar con locales (para los servicios, encuentros, reforzamiento escolar), movilidad (para personal, voluntarios, capacitadores), viáticos y pagos por servicios (maestros, consejeros, practicantes), becas y bolsas escolares (para estimular matrícula y desempeño escolar), materiales educativos y de difusión, entre otros.
- En apoyo, resulta fundamental la colaboración de los padres de familia y los adultos de la comunidad.
- Finalmente, también resulta esencial contar con un marco normativo que legalice y legitime la acción municipal con respecto a NNAs trabajadores y los recursos necesarios para capacitar a los decisores y operadores del Programa.

En términos generales, el proyecto —en sus diferentes ámbitos—recién se

encuentra en el proceso de generación de estas relaciones y sinergias. Esto se debe a varios factores. Pero es necesario hacer hincapié en el hecho de que mucho del esfuerzo en los primeros dos años estuvo concentrado en la generación de las condiciones propicias al interior del municipio. Esta ha sido una tarea ardua debido a los problemas ya conocidos de débil institucionalidad municipal y el poco interés inicial en la problemática. Además de concretar el convenio con CESIP, esto ha significado realizar el diagnóstico, sensibilizar a decisores y operadores, diseñar y aprobar el Programa y sus planes pilotos, lograr la asignación de personal, coordinar actividades específicas, coordinar campañas de difusión, diseñar ordenanzas y realizar campañas de incidencia para su aprobación. El momento generado, a su vez, fue interrumpido por la campaña electoral y el inicio de las nuevas gestiones.

En las entrevistas se nota con claridad que la participación de otras instituciones ha sido importante alrededor de actividades específicas:

- Con el sector educación se ha logrado varias colaboraciones, desde la participación en el diagnóstico, pasando por el uso de locales para las actividades del Programa y el seguimiento a los participantes en las experiencias piloto. En todos los distritos, además, grupos de docentes han recibido capacitaciones para que puedan actuar ante la problemática. No todo el apoyo ha sido sencillo, sino más bien el resultado de continuas negociaciones.
- Con el sector salud, la relación ha sido puntual, normalmente correspondiendo a dos grandes momentos. Primero en la evaluación integral de la salud de los niños, niñas y adolescentes participantes. Segundo, en la inscripción en el Seguro Integral de Salud (SIS). En algunos ámbitos también se han dado capacitaciones en salud preventiva.
- Con los sectores encargados de seguridad ciudadana, la principal relación se ha dado en torno a capacitaciones buscando sensibilizar a los policías con respecto al trabajo infantil y cómo pueden colaborar en los programas de restitución y protección de derechos.
- Con el sector privado, hay pocas experiencias concretas. Al parecer —y esto como hipótesis— mucho depende de la existencia de empresas grandes con reconocidas prácticas de responsabilidad social. En estos casos, normalmente se ha conseguido apoyo para actividades con los participantes (refrigerios, materiales) o para las becas de estudio. Sin embargo, sigue siendo una veta poco explotada. En la mayoría de los informes de avances de los municipios del 2007, se señala que el involucramiento del sector privado es un reto al futuro.

El espacio “natural” que debería juntar voluntades, planificar acciones y organizar acciones debería ser el COMUDENA (Comités Municipales por los Derechos del Niño y del Adolescente) como lugar de encuentro entre el gobierno local y la

sociedad civil. En las entrevistas, sin embargo, no hubo muchas menciones con respecto a su potencial rol como “red” de soporte a las actividades del Programa. Normalmente se mencionó que el COMUDENA se había formado, que había sido sensibilizado y que el Programa y sus planes habían sido presentados en esta instancia. En uno de los casos se mencionó que se estaba trabajando un Plan de Acción por la Infancia.

En el caso de Lima Metropolitana, existe un importante avance en la institucionalización de los componentes del Programa y se verifica en los siguientes aspectos:

- La Red Municipal Focalizada de Atención y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores del Cercado de Lima (REFONATS), a cargo de las diversas direcciones y programas de dicha Municipalidad, en alianza con instituciones públicas y privadas. El proyecto se dirige principalmente a dar atención a la niñez y adolescencia que trabaja en la calle y en el trabajo doméstico en hogares de terceros en el centro de la ciudad. Sus componentes son: Sensibilización y visualización; vigilancia y defensa de derechos a la salud y educación; mecanismos de aplicación legal; restitución de derechos; focalización de servicios sociales.
- Otras redes de servicios de atención a los adolescentes y su importante labor en la facilitación de actividades y de recursos humanos, principalmente profesores para los diversos cursos y talleres. Esta red agrupa a instituciones como los colegios, la Iglesia Católica, la policía y otras instituciones públicas y privadas. Asimismo, en varios ámbitos existen grupos de voluntarios y practicantes que se encargan de los cursos de reforzamiento escolar y de talleres ocupacionales (San Marcos, Cibertec, instituto tecnológico de VES). Con respecto a la creación de redes defensoriales —principalmente construidas sobre la base de las defensorías escolares— las acciones son aún iniciales.
- Establecimiento de dos espacios de referencia para los adolescentes que trabajan en el Centro de Lima. En estos espacios, los adolescentes encuentran la posibilidad de compartir actividades de capacitación, recreación y socialización con otros y otras.
- La creación en el 2007 de la Mesa Interna Municipal de la Infancia, la cual congrega a las principales gerencias y oficinas encargadas de asuntos de la infancia y la adolescencia. En los primeros meses del 2008, han desarrollado un proceso de planeamiento estratégico, desarrollando planes para diversas áreas.

En conclusión, notamos un importante despliegue de actividades hacia el interior del municipio y hacia otras instituciones para viabilizar y facilitar las acciones de los respectivos Programas, pero aún es un proceso en formación. Las dinámicas internas en los municipios y las necesidades específicas de cumplir con un plan de acción, han contribuido a que las relaciones sean aún de un

carácter puntual y alrededor de actividades concretas. Los posibles espacios de construcción de interrelaciones y sinergias son aún iniciales, presentando el Municipio Metropolitano un avance bastante significativo.

Pensando en la ampliación del programa, podemos concluir lo siguiente

1. Las DEMUNAS de los municipios participantes han iniciado un mayor relacionamiento con las instituciones públicas de sus respectivas localidades y que han dado frutos en diversos componentes del programa: educación, salud, recreación. Para consolidar estas relaciones sería importante impulsar la asunción de las directivas nacionales que se han trabajado con el MIMDES por parte del sector educación (registro y seguimiento de NNAs) y salud (examen médico gratuito).
2. El trabajo voluntario ha dado resultado en algunos ámbitos, principalmente en el caso de los docentes, para las actividades de reforzamiento escolar. Se ha aprendido que una de las principales maneras de garantizar este voluntariado es establecer vínculos y convenios con centros de formación de maestros y maestras. De esta manera, se logra compatibilizar los intereses del Municipio y de los estudiantes/profesionales al otorgar a estos últimos oportunidades para sus prácticas profesionales o para acumular credenciales para su carrera.
3. Aún no se ha avanzado lo suficiente en el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para realizar acciones de defensoría, seguimiento y protección. Es nuestra apreciación que la mayoría de las organizaciones se encuentran “saturadas” con las constantes demandas para que supervisen, realicen seguimiento y vigilen diversos aspectos de la vida social. Es quizás por ello que sea necesario readecuar las estrategias para darle mayor cabida y protagonismo a las familias, los padres/madres, de los NNAs que trabajan. Asimismo, las COMUDENAS muchas veces existen en “papel” o son partícipes de procesos de “competencias” entre las diversas ONGs y organizaciones “pro-infancia”, cada una con su propia agenda y proyectos.
4. Finalmente, resulta importante fortalecer las capacidades de los responsables y operadores de los Programas en la búsqueda de recursos de terceros (públicos y privados) para viabilizar las acciones priorizadas en los planes operativos.

4.4 Validación de los modelos de atención de derechos en educación, salud, recreación, participación

Durante el 2006, todos los municipios participantes comenzaron a ejecutar planes pilotos que —como mencionamos anteriormente—contaron con el apoyo de CESIP para su diseño. En diciembre, estos planes son evaluados para medir los avances. En términos generales, una gran parte de los planes han sido cumplidos, especialmente en lo referente a la sensibilización y capacitación al interior de los municipios; la identificación y registro de la población NNA beneficiaria; el acceso a la matrícula (campañas/becas); el apoyo al desempeño escolar; el acceso a la salud e inscripción en el Seguro Integral de Salud (SIS); el impulso al derecho de identidad de los NNAs indocumentados; y el establecimiento de espacios/actividades de recreación. Menos desarrollo han tenido la capacitación y formación de redes defensoriales y las actividades en torno a la protección de derechos. Las elecciones municipales de noviembre del 2006 jugaron un papel en el retraso del cumplimiento de estas acciones, debido a que las campañas desviaron la atención de las autoridades. Los resultados electorales, a su vez, también afectaron la ejecución ya que casi todos los distritos contaron con nuevos alcaldes.

En los cinco ámbitos se han realizado acciones de PROMOCIÓN, principalmente vía la difusión y capacitación dirigidas a los responsables y operadores municipales, al igual que a organizaciones de la sociedad civil y redes (por ejemplo COMUDENA). Las entrevistadas consideran, como notamos antes, que la sensibilización debe ser una actividad permanente. La capacitación contribuye al respecto al formar los diversos actores involucrados en la promoción de derechos y en los mecanismos de prevención y protección (educadores, salud, policía, defensores, etc.). La alta rotación de muchos de estos servidores obliga a constantemente repetir los ciclos de capacitación para el nuevo personal. Las actividades de difusión, en cambio, permiten que la problemática de los NNAs y las actividades del programa sean reconocidas en los sectores y ámbitos priorizados.

Sin duda alguna, las campañas han sido el medio más efectivo para la sensibilización y difusión. Una de las razones es que en torno a la campaña se puede lograr la participación de diversas instancias de los municipios por un período breve, después del cual pueden regresar a sus respectivas obligaciones. Como hemos puntualizado anteriormente, los planes operativos anuales incluyen estas actividades, lo cual facilita la coordinación anticipada de las diversas dependencias.

Las actividades en torno a la ATENCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS dependen de la capacidad de coordinación y negociación con otras instancias gubernamentales, las organizaciones sociales y el sector empresarial:

- El acceso a la educación ha sido –en términos generales– la actividad que ha demandado mayor atención y recursos. Las actividades específicas varían entre municipios, pero tienden a darse en torno a la promoción de la matrícula (incluyendo campañas, becas y las bolsas escolares), el reforzamiento escolar y el seguimiento a los alumnos becados. Para estas actividades es necesario conseguir la colaboración de los centros educativos, donaciones para las becas, asegurar docentes para el reforzamiento y locales, etc. En el proceso se han ido modificando las estrategias para responder mejor a las necesidades. Por ejemplo, en algunos ámbitos mayor atención se le está prestando al riesgo educativo (vía reforzamiento) ya que resulta difícil llegar a los NNAs que no están matriculados.
- El acceso a la salud se ha trabajado en torno a dos estrategias. En primer lugar, campañas gratuitas de salud y/o evaluaciones médicas de los NNAs participantes. En segundo lugar, lograr la inscripción al SIS. Son acciones más bien episódicas, pero que requieren de concertación con las autoridades de salud.
- En términos de recreación y participación, se ha utilizado fundamentalmente los recursos municipales, sea para locales, promotores, organizadores, materiales y recursos. En algunos municipios –particularmente Lima Metropolitana– operan los espacios de referencia como propuesta permanente de recreación-capacitación-concientización. Estos espacios funcionan sobre la base de la coordinación y cooperación entre el municipio, sector estatal (colegios, por ejemplo), ONGs, voluntariado y donaciones del sector privado.
- Al promover el derecho a la identidad, se busca reducir la indocumentación entre los niños, niñas y adolescentes. Este aspecto es trabajado fundamentalmente entre el municipio y RENIEC, especialmente en torno a las partidas de nacimiento (todas extemporáneas).

Por el momento, el menor avance ha sido en la PROTECCIÓN DE DERECHOS, que busca fundamentalmente dotar a los municipios con los instrumentos y capacidades para cumplir con el encargo del Código del Niño y Adolescente de autorizar el trabajo que realicen los adolescentes por cuenta propia o independiente dentro de su jurisdicción y mantener un registro al respecto. A pesar de que en todos los municipios se impulsó la redacción y aprobación de ordenanzas para el registro, éstas aún no han sido aprobadas.

La evaluación de las entrevistadas y los entrevistados es que se ha avanzado, pero con dificultades. En muchos de los distritos, las responsables y operadoras no han contado con suficiente apoyo del aparato municipal. Los recursos destinados –incluso de personal– han sido exiguos. Sin embargo, también

constatan mayor conciencia sobre el problema y mayor voluntad de diversas instituciones a contribuir en los diversos componentes.

Por el momento, el impacto sobre las vidas de los niños, niñas y adolescentes que trabajan sólo se puede medir por los efectos que han tenido los programas en los cinco distritos. Cada año, desde el 2006, son entre 400 a 600 niños, niñas y adolescentes que han tenido un mejor acceso a la escuela, a programas de salud y espacios de recreación. Muchos de sus padres han recibido apoyo psicológico, consejería, capacitación y posibilidades de mejorar su inserción al trabajo. Centenares de profesores han sido capacitados en torno a las particulares necesidades de los NNAs que trabajan. Mayor número aún de funcionarios y operadores en los municipios han sido sensibilizados y capacitados en los derechos de los niños; en el planeamiento, seguimiento y evaluación de proyectos sociales, entre otros cursos. Finalmente, se ha capacitado a un ejército de voluntarios que han donado centenares de horas para apoyar las campañas de sensibilización, el reforzamiento escolar, el seguimiento a la situación laboral y escolar, entre otros.

Este conjunto de esfuerzos recién comienza a cuajar. Como bien indicó una de las entrevistadas, la atención a la problemática de NNAs que trabajan ya parece estar institucionalizada al interior de la mayoría de los municipios participantes en esta experiencia de Programa Municipal. Pero también es necesario ser realista. Desde el municipio no se va a solucionar el problema del trabajo infantil y adolescente. Problemas como la pobreza y la pobreza extrema, principales causantes del trabajo infantil, no pueden solucionarse desde los gobiernos locales. Pero desde la localidad se pueden generar condiciones para que la pobreza y pobreza extrema no predestine a sus hijos e hijas a un futuro sin esperanza. El Programa Municipal es una buena iniciativa que intenta revertir esta situación.



Jr. Coronel Zagarra N° 722 - Jesús María
Teléfono: 265 9046 - 471 3410
E-mail: postmast@cesip.org.pe
www.cesip.org.pe